

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



19.09.2016

Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Eckpunkte einer Neuausrichtung

1. Konsequente Durchführung des Pauschalfinanzierungssystems

Eine moderne und den Grundgedanken der Vereinfachung aufgreifende Finanzierung der Kindertagesbetreuung verlangt ein konsequentes, „echtes“ Pauschalssystem – sowohl im Bereich der Abrechnung zwischen der Ebene „Land“ und der Ebene „Jugendämter“ als auch zwischen der Ebene „Jugendämter“ und der Ebene „Träger“. Die Finanzierung erfolgt mit allein nach Altersstufen und Betreuungszeiten differenzierenden rein kindbezogenen Pauschalen je Kindergartenjahr für die Träger der Jugendhilfe mit Erhöhungen für die Bereiche „Kinder von unter 3 Jahren“, „Kinder mit (drohender) Behinderung“ und „Kinder mit zusätzlichem Sprachförderbedarf / sozialräumlichem Förderbedarf“.

1.1 Bemessung der Kindpauschale

Die Finanzierung erfolgt über einen jährlichen, pauschalen Förderbetrag pro Kind, der sich aus einem Grundwert ergibt, der mit einem Buchungsfaktor und einem Gewichtungsfaktor multipliziert wird (Kindpauschale).

1.1.1 Grundwert

Der Grundwert N (Eurobetrag) wird pro Kind gewährt für eine Betreuungszeit von 5 Stunden täglich. Der Grundwert wird jährlich und landeseinheitlich indexiert. Die Indexierung wird mit Blick auf die Bedeutung der Entwicklung der Personalaufwendungen zu 80 % an einem personalkostenbezogenen Element orientiert und mit Blick auf die Sachkostenentwicklung zu 20 % an der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten (Indexierung).

1.1.2 Buchungsfaktor

Der Buchungsfaktor bestimmt sich in Abhängigkeit vom gebuchten Zeitraum:

- 1,0 für eine Buchungszeit von 25 Stunden je Woche
- a für eine Buchungszeit von 35 Stunden je Woche
- b für eine Buchungszeit von 45 Stunden je Woche

1.1.3 Gewichtungsfaktor

Der Gewichtungsfaktor soll erhöhtem Betreuungsaufwand gerecht werden. Er gestaltet sich wie folgt:

1.1.3.1 Kindertageseinrichtungen

- 1,0 für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt
- c für Kinder unter 2 Jahren
- d für Kinder ab 2 Jahren bis unter 3 Jahren
- e für Kinder mit (drohender) Behinderung

1.1.3.2 Kindertagespflege

- f für Kinder bis zum Schuleintritt
- g für Kinder mit (drohender) Behinderung

Es gilt immer der höchste Gewichtungsfaktor. Für Kinder mit zusätzlichem Sprachförderbedarf / sozialräumlichem Förderbedarf (Indikator: Elternbeitragsfreiheit) wird ein Aufschlag von h auf den Gewichtungsfaktor gewährt.

1.2 Steuerung

Die Steuerung der Angebote hinsichtlich der Betreuungszeiten erfolgt über die örtliche Jugendhilfeplanung. Die täglich erbrachten Betreuungszeiten je Kind sind im Gruppentagebuch festzuhalten.

1.3 Zahlbarkeit

Die Pauschale wird als Vorauszahlung (Abschlag) auf Grundlage der auf Basis der Jugendhilfeplanung zum 15. März getätigten Meldungen des Jugendamtes eines Kalenderjahres für das nachfolgende Kindergartenjahr in zwei haushaltsjahrbezogenen Tranchen (5/12 zum 01. August und 7/12 zum 01. Januar) gezahlt. Erst nach Ablauf des Kindergartenjahres erfolgt eine Endabrechnung auf pauschalierter Grundlage. Grundlage

sind dabei die unverändert erfolgenden monatlichen Meldungen der Träger an das Belegenheitsjugendamt zu den aufgenommenen Kindern. Eine Vorauszahlung in monatlichen Tranchen erfolgt dementsprechend nicht mehr. Die Vorauszahlung der Pauschale in den genannten Tranchen erfolgt dabei unter Einrechnung eines pauschalierten Zuschlagpuffers zur Vorbereitung auf mögliche Änderungen der realen Planungsverwirklichung gegenüber der Planungsgrundlage vom 15. März im Lauf eines Kindergartenjahres. Die im Kinderbildungsgesetz derzeit vorgesehene eigentliche Planungsgarantie ist angesichts dieses vorgesehenen Zuschlagpuffers für nach dem 15. März eines Kalenderjahres eintretende Entwicklungen obsolet. Zugleich hat der Träger vor Empfang der Pauschalen deren zweckentsprechende Verwendung während des Kindergartenjahres in einem einrichtungs-, träger- oder trägerorganisationsbezogenen Sicherungssystem zu garantieren.

2. Finanzierungsanteile der Akteure

An der Finanzierung der Kindpauschalen müssen alle Beteiligten des Kindertagesbetreuungssystems mittragen: Land, örtliche Jugendhilfeträger, Einrichtungsträger und Eltern.

2.1 Landesanteil

2.1.1 Landesanteil an Kindpauschalen

Was den Landesanteil angeht, gilt, dass es sich beim Kinder-bildungs-gesetz um eine Regelung zur Behandlung einer Bildungsthematik handelt. Daraus folgt, dass das Land – wie bei Bildungsaufgaben allgemein – den im Volumen vom Betreuungsanteil abzugrenzenden Bereich vollständig selbst refinanzieren muss. In diesem Sinne ist ein Sockel einer vollständigen finanziellen Landesverantwortung zu definieren. Der Anteil der Landesverantwortung muss daher mindestens das Äquivalent von 5 Betreuungsstunden täglich, mithin 25 Stunden je Woche umfassen (Refinanzierung des Grundwerts). Als Gegenfinanzierung kommt hierbei das letzte beitragsfreie Kindergartenjahr in Betracht. Dessen Aufgabe erfolgt damit gleichmäßig für alle Kinder- und Elterngruppen und ist sozial gerecht.

2.1.2 Landeszuschlag in Ansehung besonderer Bedingungen

Zusätzlich erfolgt in Ansehung besonderer einrichtungsbezogener Merkmale ein landeseinheitlicher Zuschlag (Grundwert plus – Qualitätsbonus), der jährlich von der Landesregierung neu festgesetzt und – gemessen am Grundwert – auf den Grundwert aufgeschlagen wird:

- i Familienzentrum
- j Ausbildungsbetrieb

2.2 Anteil des örtlichen Jugendhilfeträgers

Der örtliche Jugendhilfeträger wirkt landesweit und trägergruppenübergreifend einheitlich und anteilig an der Finanzierung der Pauschalen mit.

2.3 Trägeranteil

Ein Trägeranteil ist sinnvoll, das Interesse des Trägers an der Grundausrichtung der Einrichtung, die Anlass seines Engagements in der Kindertagesbetreuung ist, widerzuspiegeln. Der Trägeranteil muss über alle Trägergruppen hinweg landesweit einheitlich und verbindlich sein. Der Wechsel der Trägerschaft für eine Tageseinrichtung ist damit hinsichtlich des Trägeranteils stets kostenneutral möglich.

2.4 Elternbeiträge

Elternbeiträge sind bereits im Sinne der Anerkennung der öffentlichen Leistung der Kindertagesbetreuung wirtschaftlich erforderlich. Sie sind sozial zu staffeln und landeseinheitlich zu bestimmen.

3. Kindertagespflege

Parallel zur finanzierungsrechtlichen Angleichung an die kindbezogene Refinanzierung der Kindertageseinrichtungen (s.o.) ist eine landesweite Harmonisierung des Rahmens der Kindertagespflege landesgesetzlich angemessen zu regeln. Die Möglichkeiten der Gestaltungsoption des § 26 SGB VIII sind mit Blick auf §§ 22 bis 24 und 43 SGB VIII zu nutzen – stets mit Blick darauf, das wichtige und flexible Instrument der Kindertagespflege weiterzuentwickeln, rechtssicher zu gestalten und auch für die einzelne Tagespflegeperson durchführbar und attraktiv zu erhalten: Dazu gehören die Bestimmung, wer die Geldleistung festlegt und damit auch die Definition der Leistungsgerechtigkeit, die Abgrenzung von Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege, die Definition kindgerechter Räumlichkeiten, der Ort der Räumlichkeiten, die Definition der Lehrgangsinhalte, die Festlegung der Ersatzbetreuung, die Anzahl der zu betreuenden Kinder und die Ausgestaltung der Beratung von Erziehungsberechtigten und Tagespflegepersonen.

4. Fachlich-personelle und organisatorische Anforderungen

Grundlage (Allgemeine Geschäftsbedingungen) muss die Erfüllung gesetzlich vorgegebener fachlich-personeller und organisatorischer Mindeststandards sein. Die fachlich-personellen Vorgaben sind mit Bezug zu gesetzlich festzulegenden landeseinheitlichen Gruppengrößen und den Gegenständen der Gewichtungsfaktoren gesetzlich zu regeln.

Dabei wäre – orientiert an den Werten des jetzigen KiBiz – im Verhältnis Kinder / erzieherisches Personal von folgenden Schlüsseln auszugehen:

- 1:12,5 für Kinder über 3 Jahren bei einer Buchungszeit von 25 bzw. 35 Stunden/Woche
- 1:10 für Kinder über 3 Jahre bei einer Buchungszeit von 45 Stunden/Woche
- 1:5 für Kinder im Alter von 2 bis 3 Jahren
- 1:4 für Kinder unter 2 Jahren

Bei der Betreuung von Kindern mit (drohender) Behinderung ist in noch näher zu bestimmendem Umfang die Gruppengröße zu reduzieren bzw. zusätzliches Personal einzusetzen. Bei Kindern mit zusätzlichem Sprachförderbedarf / sozialräumlichem Förderbedarf ist entsprechend zusätzliches Personal einzusetzen.

Im Rahmen der weiteren Justierungen wird zu prüfen sein, inwiefern hierzu Optimierungen notwendig und geboten sind. Bei dieser Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die Sonderfördertatbestände des KiBiz in die Optimierung einfließen.

Ein Fachkräftegebot ist Voraussetzung. Abhängig vom Alter der betreuten Kinder können bis zu 50 % Ergänzungskräfte (bzw. Personal mit einer Ausnahmegenehmigung) eingesetzt werden. Einzelheiten ergeben sich aus der Personalvereinbarung. Neben der Vertretungsregelung ist dabei je nach Größe der Einrichtung differenziert auch die Frage der Leitungsfreistellung, zusätzlichen Personals und der Fachberatung inkl. Vorbereitungs- und Ausfallzeiten zu behandeln.

Die Einhaltung der fachlich-personellen und organisatorischen Mindeststandards muss überprüfbar sein und testiert werden.

5. Kindeswohlgemäße Öffnungszeitenbegrenzung

Im Sinne des Kindeswohls ist sicherzustellen, dass die öffentliche Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen jenseits des Engagements der Eltern nicht regelhaft den größten Teil des täglichen Entwicklungszeitraums eines Kindes abdeckt. Sie darf

insbesondere nicht – mit dem Begriff „Kindertagesbetreuung“ unvereinbar – zur zeitlichen Rundumbetreuung verkommen, die allein den Ansprüchen von Wirtschaftsakteuren folgt und die Elternhäuser einer uneingeschränkten Inanspruchnahme der Erwerbsarbeit unterwirft. Daher sind – wie nach dem früheren GTK – Regelöffnungs- und Betreuungszeiten für Kindertageseinrichtungen gesetzlich vorzusehen. Dazu ist vorzusehen, dass Kindertageseinrichtungen nur dann zuzulassen sind (Betriebserlaubnis), wenn sie nicht mehr als 12 Stunden am Tag geöffnet sind. Ausnahmen hiervon sind auf Grundlage der örtlichen Jugendhilfeplanung im Wege einer Sondergenehmigung möglich (Betriebskindergärten etc.).

Zielrichtung muss dabei sein, dass das einzelne Kind arbeitswochendurchschnittlich (montags bis freitags) nicht mehr als 9 Stunden je Tag in einer Kindertageseinrichtung betreut wird.

6. Konsumtive Sachkosten

Bestimmte konsumtive Sachkosten (Mieten) sind im Rahmen eines Pauschalsystems abzubilden. Dabei ist eine Grundanpassung erforderlich. Die pauschale Abgeltung ist differenziert nach mehr als den bisherigen zwei Stufen zu staffeln. Grundlage muss die Einwohnerzahl der Belegenheitsgemeinde sein. Ausnahmetatbestände sind gleichzeitig abzuschaffen. Eine Spitzabrechnung ist nicht mehr vorzusehen und endet auch für Einrichtungen mit Altverträgen nach einem Stichtag.

7. Fördertatbestände entschlacken

Die derzeit im Gesetz vorgesehenen vielfältigen Fördertatbestände sind deutlich zu reduzieren und möglichst vollständig zurückzuführen.

8. Sonstiges

Die Abgeltung von Verwaltungskosten erfolgt mit den Kindpauschalen. Ihre Höhe ist als Anteil der Gesamtkosten gesetzlich zu fixieren.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung findet kein interkommunaler Ausgleich für die Betreuung von Kindern in Tagesstätten außerhalb des Jugendamtsbezirkes mehr statt.

9. Entlastung der Kommunen

Aktuell sind die Kommunen insbesondere durch den hohen eigenen Trägeranteil bei kommunalen Einrichtungen, sog. freiwillige Zuschüsse in erheblicher Höhe und mit 19 Prozent im Durchschnitt unrealistisch angesetzte Elternbeitragsanteile erheblich belastet. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände erwartet von einer Neuausrichtung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung eine spürbare finanzielle Entlastung der Kommunen.